



Treasury Policy Brief

Direktorat Jenderal Perbendaharaan

Edisi Nomor 7, Februari 2018

Shared Services Model: Meningkatkan Nilai Organisasi Melalui Efisiensi¹

Shared services merupakan model untuk mengonsentrasikan sumber daya organisasi dalam melakukan aktivitas pendukung (back offices) yang pada umumnya bersifat transaksional, volume yang tinggi, dan tersebar di berbagai unit bisnis. Tujuan shared services –yang dapat diterapkan dalam fungsi kepegawaian, fungsi teknologi informasi, dan fungsi keuangan lain- adalah untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kualitas pelayanan dalam suatu organisasi.

Definisi dan Model Shared Services

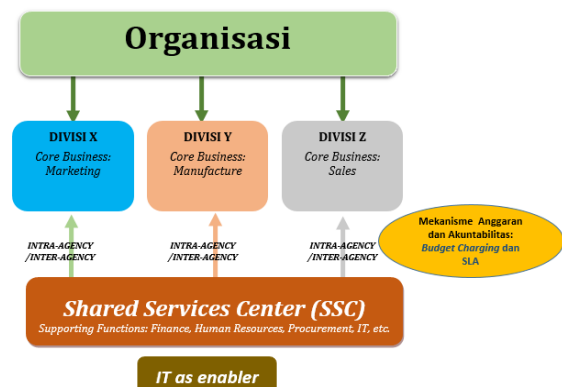
Shared services adalah penyatuan berbagai fungsi dan kegiatan yang bukan fungsi dan kegiatan utama, yang dilakukan oleh unit-unit pada suatu organisasi dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan pelayanan (Bergeron, 2003; Ramphal, 2010; Schulman, dkk., 1999). Fungsi tertentu dalam suatu organisasi dapat di-shared services-kan, apabila memenuhi kriteria sebagai berikut: (a) proses transaksional; (b) adanya potensi pekerjaan yang dapat distandardisasi; (c) volume transaksi yang tinggi; (d) sifat pekerjaan yang sederhana dan berulang; dan (e) bersifat *high-cost* karena adanya duplikasi.

Berdasarkan kriteria tersebut, fungsi organisasi yang dapat di-shared services-kan meliputi fungsi kepegawaian, fungsi keuangan, dan fungsi teknologi informasi, serta fungsi tertentu lain. Pada pelayanan tradisional, fungsi *back office* terdapat pada seluruh unit bisnis dalam suatu organisasi. Sementara itu, pada model pelayanan *shared services* fungsi pendukung *back office* dilaksanakan oleh *Shared Services Center (SSC)* dan unit bisnis berkonsentrasi untuk melaksanakan fungsi utama.

Dalam model *shared services*, ada unit yang berperan sebagai penyedia layanan (*provider*), dan unit lainnya sebagai pelanggan (*client/customer*). Unit penyedia layanan dan unit pelanggan terikat dalam suatu kontrak yang memberikan jaminan tingkat pelayanan yang dapat diharapkan (*Service Level Agreement, SLA*) dan unit pelanggan akan dikenakan biaya atas penggunaan layanan tersebut (Burns & Yeaton, 2008). Dengan model pendekatan seperti ini, dimungkinkan bagi unit pelanggan untuk berpindah ke penyedia layanan lain yang lebih baik. Oleh karena itu, unit penyedia layanan dituntut untuk memberikan layanan yang terbaik dengan biaya yang kompetitif.

Unit penyedia layanan *shared services* atau disebut dengan *Shared Services Center (SSC)* atau *shared services provider* pada umumnya terpisah dari struktur manajemen pusat dan mempunyai kewenangan independen. Dalam model *shared services*, struktur manajemen pusat mempunyai tugas membuat kebijakan, unit kerja/satuan kerja bertugas melaksanakan tugas/fungsi utama organisasi (*core business*) dan SSC bertugas melaksanakan fungsi pendukung (*supporting activity*). Gambar 1 menggambarkan struktur atau tipologi *shared services*.

Gambar 1. Tipologi Shared Services



Keterangan:

Intra-Agency: SSC melayani unit internal organisasi.

Inter-Agency: SSC juga melayani unit lain di luar organisasi.

SSC bisa saja bersifat *intra-agency* atau hanya melayani unit internal organisasi seperti Kementerian Keuangan punya 1 SSC yang melayani seluruh unit eselon I Kementerian Keuangan. SSC juga bisa bersifat *inter-agency* atau melayani unit lain di luar organisasi seperti Kemenkeu memiliki SSC yang melayani seluruh Kementerian/Lembaga.

Hal penting agar SSC dapat terimplementasi adalah faktor IT sebagai *enabler*. Selain itu, mekanisme anggaran dan akuntabilitasnya juga harus dipertimbangkan dengan adanya *Service Level*

¹ Tulisan ini merupakan hasil kajian yang dilakukan dengan menggunakan referensi yang diperoleh melalui kerja sama dengan the Australian Department of Finance dan U.S. Department of the Treasury.

Agreement (SLA) dan *budget charging* atau pengenaan biaya atas layanan *shared services* tersebut.

Implementasi *Shared Services* dalam Sektor Publik

Shared services merupakan solusi dalam model tata kelola perusahaan yang menghadapi tantangan pengembangan bisnis seperti upaya mempertahankan pelanggan (*retention of customers*), biaya layanan yang efektif (*cost effective services*), dan pengelolaan staf. Selain pada sektor privat, konsep *shared services* juga dapat digunakan pada sektor publik untuk mendorong pemerintah menerapkan teknologi *modern* dan berfokus pada aktivitas utama untuk mencapai tujuan pemerintahan.

Implementasi *shared services* pada sektor publik antara lain diterapkan di Amerika Serikat, Australia, Irlandia, Kanada, *United Kingdom*, Portugal, Finlandia, Denmark, dan lainnya. *Shared services* diterapkan pula oleh pemerintah daerah dan sektor publik tertentu seperti pendidikan dan kesehatan. Beberapa fungsi yang menjadi layanan *shared services* umumnya berupa fungsi kepegawaian (*Human Resource, HR*), keuangan, teknologi informasi dan komunikasi (*Information and Communication of Technology, ICT*), pembayaran gaji (*payroll*), dan pembayaran pensiun.

Beberapa contoh praktik pelaksanaan *shared services* di sektor publik antara lain:

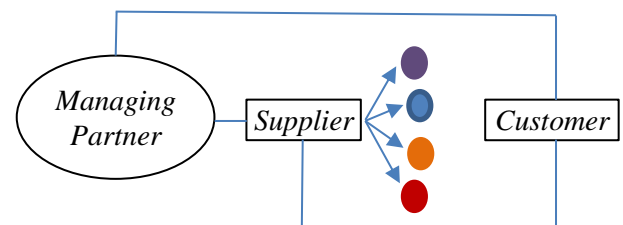
a. *Shared Services* di Amerika Serikat

Penerapan *shared services* pada pemerintah federal (*federal government*) di Amerika Serikat dimulai tahun 1980-an dengan *intra-agency cross-servicing initiatives* melalui konsolidasi gaji dan administratif. Pada tahun 2000-an *shared services* dikenal dengan "*Line of Business (LoBs)*" yang menggabungkan fungsi bisnis yang sama untuk dilakukan *shared services*. *LoBs* adalah inisiatif antar organisasi yang mendefinisikan, mendesain, melaksanakan, dan memonitor serangkaian solusi untuk fungsi bisnis pemerintahan secara luas, proses, dan kapasitas yang diinginkan. Cakupan layanan *shared services* meluas ke IT, SDM, *travel*, manajemen keuangan dan infrastruktur.

LoBs adalah *shared services* pada berbagai sektor dan dioperasikan oleh *Managing Partner* dalam unit organisasi federal setelah mendapat persetujuan dari *Office of Management and Budget (OMB)*. *Managing Partner* bertugas membentuk dan memelihara *shared services* dengan persetujuan

pimpinan organisasi untuk *intra-agency* dan persetujuan OMB untuk *inter-agency*. *Managing Partner* bertanggung jawab atas kesuksesan *shared services* dan melaporkan kinerjanya. *Customer* adalah organisasi federal atau suborganisasi yang melakukan kontrak dengan dan membayar *Managing Partner* untuk menerima layanan *shared services*. *Supplier* adalah organisasi komersial atau organisasi pemerintah yang menyediakan *shared services* aktual kepada *customer*. *Managing Partner* melakukan kontrak dengan *supplier* menggunakan payung kontrak *federal wide*. *Service Level Agreement* dikelola oleh *Managing Partner* dan *Supplier* yang akan menelusuri kualitas layanan kepada *customer*.

Gambar 2. Hubungan Penyedia *Shared Services*, *Supplier* dan *Customer*



Sumber: *Executive Office of the President of the United States*, (2012)

Sampai dengan saat ini, OMB telah menetapkan empat entitas penyedia *shared services* yaitu *the Administrative Resource Center (ARC)*, *the Enterprise Services Center (ESC)*, *Interior Business Center (IBC)* dan *National Finance Center (NFC)*. Pada tahun 2016, Pemerintah Federal Amerika memperkenalkan model tata kelola baru *shared services (new shared services governance model)*. Tata kelola baru tersebut bertujuan untuk melakukan sinkronisasi *good governance*, kepuasan pelanggan, dan mendorong *entrepreneurship* dan inovasi.

Tata kelola *shared services* yang baru di Amerika Serikat antara lain dilakukan dengan membentuk:

- 1) *Shared Service Policy Officer (SSPO)* pada OMB yang akan bertanggung jawab dan memiliki kewenangan untuk memimpin pengembangan dan implementasi kebijakan administratif *shared services* di seluruh pemerintahan.
- 2) *Shared Services Governance Board (SSGB)* untuk mengawasi ekosistem *shared services* baik saat ini maupun pada masa depan dan menentukan strategi *enterprise-wide* bagi administratif *shared services*.
- 3) *Office of Unified Shared services Management (USSM)* yang dibentuk oleh *General Shared services Administration* yang berfungsi sebagai

badan yang terintegrasi dan berkolaborasi dengan berbagai fungsi serta merupakan penyedia dan *landscape* pelanggan untuk memperbaiki pelayanan *shared services* meningkatkan adopsi organisasi dan mengatasi ketidaksepakatan atau isu-isu antar *customer/client* dan penyedia.

- 4) *Government-Wide Policy Agencies (GWPAs)* yang menerbitkan kebijakan pemerintah secara umum dan persyaratan-persyaratan bisnis untuk masing-masing fungsi administratif. GWPAs menyediakan *input* bagi SSPO dan SSGB selama pengembangan kebijakan administratif *shared services*. USSM bekerja sama dengan GWPAs akan menyediakan panduan implementasi bagi *shared services provider* dan *customer* atas kebijakan saat ini dan yang akan datang, serta persyaratan-persyaratan bisnis.

Di Amerika Serikat, setiap departemen memperoleh alokasi anggaran (*allotment*), sedangkan SSC beroperasi dengan dasar *full cost recovery* yaitu memulihkan (*recover*) semua biaya yang digunakan untuk pelayanan, baik itu biaya langsung (*direct cost*) maupun biaya *overhead*. Biaya langsung adalah biaya yang langsung digunakan untuk menjalankan proyek atau pelayanan. Sedangkan biaya *overhead* adalah biaya yang digunakan untuk mendukung berjalannya proyek atau pelayanan tersebut.

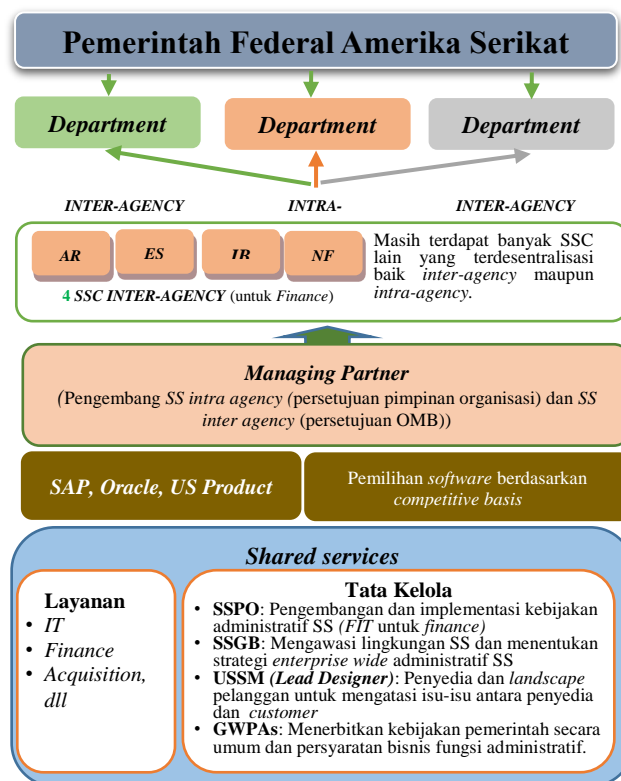
Kedua biaya di atas perlu di-*recover* seluruhnya untuk mengganti biaya pelayanan yang telah diberikan SSC. Pendanaan untuk me-*recover* dapat diperoleh antara lain dengan mengenakan *fee* kepada organisasi yang menggunakan layanan *shared services*.

SSC memiliki dana awal yang diperoleh dari *special account*. Tidak semua organisasi pemerintah memiliki kapasitas untuk menjadi SSC karena pada umumnya SSC harus mampu memperoleh *special account* dari *the US Congress* atas penyelenggaraan *shared services*. *Shared services* pada fungsi *payroll* bersifat *compulsory* atau merupakan kewajiban departemen sebagai mandat dari *special legislation* yang mengatur penyelenggaraan *shared services*.

SSC harus mengikuti prosedur anggaran berdasarkan aturan pemerintah dan terdesentralisasi dalam hal mereka harus bertindak sebagai *commercial entity*. SSC diperbolehkan untuk memiliki *profit* dalam jumlah terbatas dan memiliki *special account* yang dapat diluncurkan (*carried over*) tahun anggaran berikutnya. *Profit* dimaksud dapat diinvestasikan kembali untuk keperluan

pertumbuhan bisnis. Gambar 3 merupakan ringkasan pelaksanaan *shared services* di Amerika Serikat.

Gambar 3. Implementasi *Shared Services* di Amerika Serikat



b. *Shared Services* di Australia

Di Australia, *shared services* diadopsi sejak tahun 2010 dengan model yang bersifat *ad hoc*. Artinya, model ini dibentuk untuk satu tujuan khusus, bersifat sementara, dan selalu bisa diimprovisasi.

Pada tahun 2014, Pemerintah Australia memperkenalkan program kontestabilitas (*Constestability Program*) dengan tujuan *review* program pemerintah untuk menentukan apakah model alternatif *service delivery* dapat memberikan layanan dengan lebih efisien. Beberapa pemerintah lokal juga menerapkan *shared services* dengan tingkat kesuksesan yang berbeda. (*Department of Public Expenditure and Reform, 2015* dalam Direktorat Jenderal Perbendaharaan, 2017).

Shared services pada *Department of Finance*, Australia dilakukan melalui integrasi fungsi *back-office*. Fungsi-fungsi yang dikonsolidasikan meliputi keuangan (*accounts payable, accounts receivable, ledger maintenance, credit card management* dan *travel*) dan sumber daya manusia (*payroll administration* dan *pay and conditions*).

Berbeda dengan Amerika dimana *shared services* bersifat *compulsory*, maka *shared services* di Australia bersifat *optional* yaitu *agencies* dapat memilih untuk mengadakan layanannya sendiri atau melalui SSC selama pilihan tersebut berakibat pada peningkatan efisiensi dan efektivitas layanan. Sampai dengan tahun 2017, ada 17 *agencies* yang melakukan transisi ke SSC (*hub*), 60 *agencies* yang dijadwalkan untuk melakukan transisi ke *shared services* dan 13 *agencies* tidak memilih *hub* manapun. Hingga tahun 2017, *Shared Delivery Office (SDO)* yang menyediakan layanan *shared services* pada *Department of Finance* memiliki katalog layanan yang meliputi 37 jenis jasa layanan *shared services*. Melalui penggunaan IT yaitu *ERP System Services*, *shared services* memberikan manfaat kepada pemerintah berupa efisiensi dan efektivitas. Efisiensi diperoleh melalui pengurangan biaya layanan.

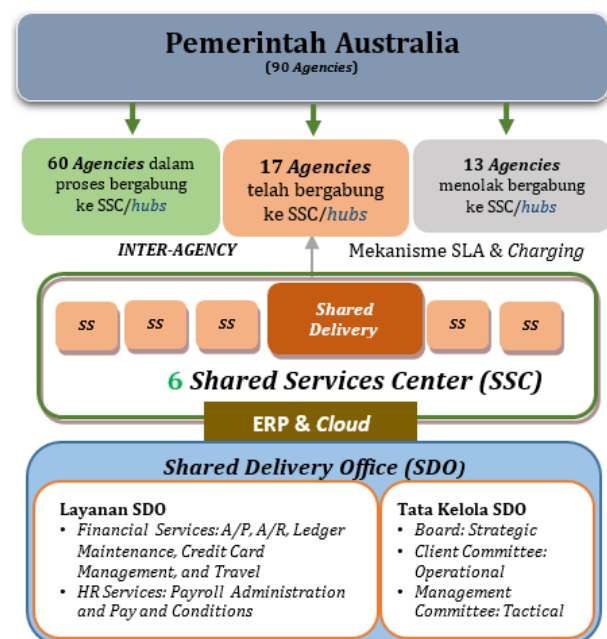
Dalam menjalankan fungsi *shared services*, SDO menerapkan sistem *full cost recovery*. Pada awal penerapannya, SDO tidak memperoleh anggaran dari pemerintah namun memperoleh dana dari *National Modernisation Fund*. SDO mengajukan tagihan di depan kepada *client* yang mencakup tagihan selama 3 bulan ke depan. Keseluruhan sumber daya dan arus kas didanai oleh *client*. Pada tiap triwulan, SDO menyediakan informasi terkait *actual services* yang telah digunakan dan dana yang telah dibayarkan di muka oleh *client*. SDO akan melakukan perhitungan kembali atas dana tersebut. Namun hal ini berbeda dengan 5 *hub* lainnya yang mendapatkan pendanaan dari pemerintah.

Pada penerapan *shared services* di Australia, SDO tidak memegang delegasi atas nama klien namun ada pada *Chief Executive Officer (CEO)* dari masing-masing klien. Sekretaris atau CEO setiap klien adalah otoritas yang bertanggung jawab berdasarkan *PGPA Act 2013* untuk agensi masing-masing, termasuk fungsi perusahaan yang disediakan oleh SDO. Dengan kata lain, tidak terdapat pergeseran kewenangan dari klien kepada SSC (SDO). SDO bertujuan untuk memberikan layanan yang terfokus pada akuntabilitas perusahaan klien karena berhubungan dengan layanan yang diberikan. Hal ini diukur melalui pencapaian *outcome* dari tingkat pelayanan. Penerapan *shared services* di berbagai negara juga menekankan bahwa *shared services* tidak bermakna bahwa klien atau unit organisasi kehilangan otonomi karena kewenangan termasuk otonomi dan fleksibilitas masih berada pada klien (Mohan, 2006).

Walaupun tidak terdapat pergeseran kewenangan, dalam implementasi *shared services* di Australia, terdapat *shared responsibility* yang dibagi atas *Department of Finance*, *Program Hubs*, dan *Customers*. Pelayanan dan risiko dikelola secara *partnership* di Australia dengan pengukuran biaya dan pengurangan biaya yang transparan.

Shared accountability dimungkinkan karena terdapat kerangka yang jelas terkait pola penganggaran dan akuntabilitas yang tertuang dalam *PGPA Act 2013*. Berdasarkan *PGPA Act 2013*, SSC tidak diperkenankan mengalami kerugian dan melakukan operasinya tanpa berorientasi pada *profit*. Dengan *shared accountability*, prinsip dimaksud perlu diterapkan, yang menjadi tantangan tersendiri dalam pengaturan akuntabilitas pihak-pihak yang terlibat. Di Australia, bagaimana *shared accountability* dimaksud diterapkan, misalnya siapa yang bertanggung jawab atas suatu kesalahan dalam *shared services* (apakah SDO atau unit bisnis) masih dalam pembahasan. Memang tidak terdapat pendelegasian dalam penerapan *shared services*, dimana kewenangan tetap berada pada unit bisnis, namun agar *shared services* dapat terimplementasi secara optimal, maka akuntabilitas atas *shared services* seyogyanya menjadi tanggung jawab bersama (*shared accountability*). Gambar 4 merupakan ringkasan pelaksanaan *shared services* di Australia.

Gambar 4. Implementasi Shared Services di Australia



Manfaat Implementasi *Shared Services*

Tujuan utama sebuah perusahaan atau organisasi menerapkan *shared services* adalah untuk mewujudkan efisiensi biaya. Namun jika dilihat lebih dalam lagi, alasan suatu organisasi menerapkan *shared services* dapat dilihat dari dua motif, yaitu:

- a. Motif Ekonomi: penghematan biaya dan efisiensi. *Shared services* dapat mengurangi belanja yang diakibatkan oleh pelayanan dan duplikasi sistem dalam suatu organisasi.
- b. Motif Strategis: peningkatan kualitas pelayanan. *Shared services* dapat meningkatkan kelincahan dan inovasi dalam organisasi dengan memperbaiki kecepatan, fleksibilitas, dan *responsiveness* pada pelayanan.

Manfaat penerapan *shared services* pada sebuah organisasi dapat langsung dirasakan (*tangible*) dan juga tidak langsung (*intangible*). Van Der Linde, dkk (2006) dalam Direktorat Jenderal Perbendaharaan (2017) menguraikan manfaat langsung dan tidak langsung dari *shared services* sebagai berikut:

- a. Manfaat langsung (*tangible*) berupa: penghematan biaya, peningkatan modal kerja (*working capital*), peningkatan produktivitas, peningkatan pelayanan yang lebih profesional, peningkatan nilai perusahaan atau organisasi, dan dapat menghasilkan konsolidasi dan standarisasi transaksi sehingga meningkatkan skala ekonomi.
- b. Manfaat tidak langsung (*intangible*) antara lain: menciptakan tim yang termotivasi untuk memberikan dukungan yang konsisten, andal, dan hemat biaya, menghubungkan pelanggan internal dan eksternal, mengenalkan pendekatan “satu perusahaan”, dan membuat proses transformasi menjadi lebih mudah.

Shared services berpotensi menyediakan efisiensi yang sangat besar dan penghematan biaya yang signifikan (Burns & Yeaton, 2008). Namun demikian, perlu diperhatikan bahwa *shared services* adalah *long-term game* yang memerlukan periode yang lebih panjang untuk merealisasikan manfaat termasuk efisiensi. Curry (2016) menyatakan: “*Shared services is not a short-term efficiency measure*”. Tantangan *shared services* mencakup juga inovasi dan jangka waktu yang panjang yang disyaratkan untuk merealisasikan manfaat penuh dari efisiensi biaya. Bukti empiris menunjukkan pengalaman sektor publik yang melaporkan penghematan signifikan atas penerapan SSC seperti pemerintah Queensland di Australia yang

menghemat AU\$10 juta pada tahun pertama implementasi SSC (Burns & Yeaton, 2008).

Prasyarat *Shared Services*

Keberhasilan *shared services* tidak terlepas dari prasyarat optimal yang perlu ada. Prasyarat tersebut meliputi:

- a. Fungsi yang sifatnya transaksional, volume transaksi yang tinggi, sifat pekerjaan *simple* dan berulang, serta merupakan *back-end function*;
- b. Terciptanya iklim kompetisi untuk mendorong biaya yang semakin rendah/efisiensi;
- c. Standardisasi proses bisnis dalam rangka menjaga kualitas pelayanan;
- d. Penyiapan IT sebagai *enabler shared services*;
- e. Perubahan peraturan untuk mengakomodasi aspek penganggaran dan aspek pertanggungjawaban dan akuntabilitas dalam *shared services*, termasuk pengaturan pengukuran kinerja *shared services* melalui capaian *service level outcome*.

DAFTAR PUSTAKA

- Burns, Timothy J. dan Yeaton, Kathryn. (2008). *Success Factors for Implementing Shared Services in Government*. IBM Center for the Business of Government.
- Berger, B.P. (2003). *Essentials of Shared Services*. Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Curry, Joan. (2016). *Shared Services in the Public Service*. Public Sector Accountancy Irelan: April 2016; Vol.48 No.2.
- Ramphal, R. (2010). *A Quality Framework for Services in A Shared Service Environment*. Tshwane University of Technology: South Afrika.
- Direktorat Jenderal Perbendaharaan, Kementerian Keuangan. (2017). *Grand Design Shared Services Sistem Pembayaran di Indonesia*. Jakarta.
- Schulman, dkk. (1999). *Shared Services: Adding Value to the Business Units*. New York: John Wiley & Sons.

TIM TREASURY POLICY BRIEF**Pengarah**

RM Wiwieng Handayaningsih

Direktur Sistem Perbendaharaan

Pemimpin Redaksi

Windraty Ariane Siallagan

Kasubdit Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan

Redaksi

Agung Hartoyo

Agus Triyono

Andreas Senna Ndaramta

Ernest Hasiolan Sebastian

Laurentius Ade Wida Kurniawan

Pringadi Abdi Surya

Yafi Tanzil Huda

Kasi Penelitian dan Pengembangan Sistem Perbendaharaan II

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

Sekretariat

Heru Prabowo

Pelaksana Direktorat Sistem Perbendaharaan

DISCLAIMER/ LEGAL NOTICE

Treasury Policy Brief adalah rekomendasi kebijakan yang disusun oleh Subdit. Penelitian dan Pengembangan, dan Kerjasama Kelembagaan, Direktorat Sistem Perbendaharaan berdasarkan hasil kajian/publikasi Litbang Perbendaharaan. Opini dan pendapat yang dimuat tidak merefleksikan pandangan resmi instansi. Sekretariat: Gedung Prijadi Praptosuhardjo III Lt. 4 Jl. Budi Utomo No. 6, Jakarta Pusat (10710), email:tpb.litbangdsp@kemenkeu.go.id